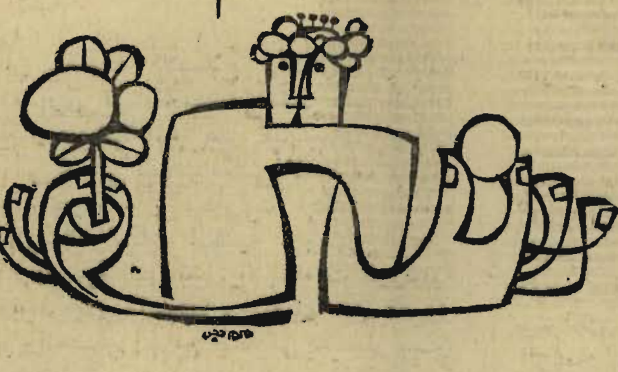
العنوان: بعض القضايا الأساسية في إعادة التنظيم الإداري
المصدر: مجلة الطليعة - مؤسسة الأهرام المصرية - مصر
المؤلف الرئيسي: السلمي، علي
المجلد/العدد: س 7, ع 3
محكمة: لا
التاريخ الميلادي: 1971
الشهر: مارس
الصفحات: 57 - 60
رقم MD: 384775
نوع المحتوى: بحوث ومقالات
قواعد المعلومات: HumanIndex
مواضيع: إعادة التنظيم الإداري، التخطيط الإداري، الإصلاح الإداري، التنظيم الإداري، القانون الإداري، علم النفس الإداري، مصر
رابط: http://search.mandumah.com/Record/384775



بعض القضايا الأساسية فى اعادة التنظيم الادارى

د. على السلمى

تحتل مشاكل الادارة فى قطاعات الانتاج والخدمات ، وفى أجهزة الدولة عموما قدرا كبيرا من الاهتمام والعناية فى المرحلة الحالية من تاريخنا الحديث ، وقد اتخذ هذا الاهتمام صورا مختلفة ، منها اعادة تنظيم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والبدء بعمليات اعادة التكوين الحكومى ، ثم تكوين لجنة وزارية للتنمية الادارية تنبثق عن لجنة الخطة والاقتصاد التى يرأسها رئيس الوزراء ، واخيرا اعلان تشكيل مجلس للتنمية الادارية يرأسه وزير الخزانة ويضم عشرين عضوا للقيام بالدراسات الهادفة الى تبين اسباب المشكلات الادارية ، والبحث عن حلول لها ، ويندرج تحت تلك المحاولاتجميعا مفهوم عام يرى فى « اعادة التنظيم » وسيلة اساسية للتغلب على كثير من المشاكل الادارية الظاهرة فى التنظيمات القائمة ، وسبيلا الى الارتفاع بكفاءة الاداء بها ، ولقد تعددت محاولات اعادة التنظيم فى كل من القطاع العام والجهاز الحكومى خلال السنوات القليلة الماضية وكان نصيبها من النجاح والفاعلية ضئيلا بصفة عامة ، الامر الذى يدعونا الى التساؤل عن احتمالات النجاح لحركات اعادة التنظيم الجديدة ، فى محاولة لتوضيح بعض القضايا الرئيسية والابعاد الهامة فى عمليات التنظيم واعادة التنظيم .

ولعله من المفيد أن نذكر فى ايجاز شديد أهم مشاكل الادارة المصرية الحديثة ، والتى تثور من أجلها الدعوة الى اعادة التنظيم :

● عدم القدرة على تحقيق معدلات غير عادية من الانتاجية تتناسب مع الظروف غير العادية التى يمر بها الوطن .

● عدم القدرة على الافادة من مفاهيم الادارة العلمية العصرية واستيعاب اساليبها المتطورة .

● الاتجاه الى سلوك الطريق الاسهل فى تحقيق اهداف الانتاجية (أى زيادة الموارد والامكانيات) وعدم الميل الى الالتجاء للطريق الاصعب والاجدى (وهو زيادة الانتاجية مع تثبيت عناصر الانتاج أو حتى ضغطها) علما بأن السبيل الاخير هو الاكثر توافقا مع طبيعة الموقف العام فى بلادنا .

● الاهتمام الزائد بمشاكل العمل المادية الناشئة عن ندرة بعض عناصر الانتاج والرغبة المستمرة فى ضمان الحصول على المزيد من تلك الموارد المادية وذلك دون محاولة الاهتمام بقدر متناسب بالافكار والمفاهيم الادارية المتطورة والتى يتوقف على استيعابها حسن استخدام الموارد المادية .

تلك المشكلات كانت ولا تزال من سمات الادارة المصرية فى مرحلة تطورها الحديث ، ومنها بدأت

كل محاولات الاصلاح والتطوير ؟ والتها انتهت دون تغيير اساسى ملحوظ • ونستطيع ان نقدم تفسيرا لقصور عمليات اعادة التنظيم الادارى السابقة وعدم قدرتها على تحقيق تغييرات جذرية فى مستويات الاداء والكفاءة الادارية يقوم على الاركان الآتية :

١ ـ أن عمليات الاصلاح والتطوير واعادة التنظيم الادارى السابقة كانت تعتمد على النوايا الحسنة أكثر من اعتمادها على الدراسات الميدانية المستندة الى اسس البحث العلمى المتعارف عليها، من ناحية أخرى فان محاولات اعادة التنظيم القائمة على الدراسات المكتبية ، وعمل اللجان الرئيسية والفرعية التى تشل الاجراءات الروتينية قدرتها وتحد من فاعليتها ، ناهيك عن قصور تشكيلها وانعدام الدافع الحقيقى للانجاز بين أعضائها ، لا تمثل بداية سليمة لاية عملية تنظيمية جادة •

٢ ـ أن عمليات الاصلاح الادارى واعادة التنظيم السابقة كانت فى أغلب الاحيان تركز على الشكل دون المضمون ، بمعنى أن الاهتمام كان يتجه فى الغالب الى البحث عن مسميات تنظيمية جديدة وأشكال مبتكرة للتنظيم بغض النظر عن محتوى تلك المسميات والاشكال • فقد تناوبت الفكر التنظيمى فى مصر اهتمامات مختلفة نتج عنها كثير من المسميات المبتكرة من هيئة عامة الى مؤسسة عامة ، ومن ديوان الى جهاز مركزى دون أن يرتبط بتلك المسميات والاشكال التنظيمية الجديدة تغيير جوهرى فى أساليب الاداء أو مستوى الانجاز •

٣ ـ ولعل من أهم العوامل التى ساعدت على عرقلة عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر فى السنوات السابقة ، الميل الى النمطية والتوحيد بين التنظيمات المختلفة دون ادراك لاهمية الفروق بين مجالات وظروف عمل كل منها ، ولقد تجلى هذا الميل الى النمطية والتوحيد فى شكل قوانين ولوائح عامة تنطبق على كل الشركات والمؤسسات والوحدات الانتاجية بالقطاع العام من ناحية ، كذلك كان هناك ميل الى التوحيد بين تنظيمات القطاع العام والتنظيم الحكومى من ناحية أخرى، ان الاتجاه الى التوحيد والنمطية فى التنظيم يتجاهل حقيقة أساسية هى أن لكل وحدة تنظيمية ظروفها ومشكلاتها الخاصة ، كما أن لها أهدافها وامكانياتها التى تجعلها وحدة متميزة تماما عن غيرها من الوحدات التنظيمية حتى التى تشترك معها فى نوع النشاط ، ولا شك أن قدرا كبيرا من المشاكل التى تعانى منها وحدات القطاع العام يعود الى القيود التى تفرضها تلك النمطية، والتى تحد من قدرة الادارة على اتخاذ القرارات المناسبة مع طبيعة الموقف الذى تتعامل فيه •

٤ ـ وثمة عامل آخر يساعد فى تفسير اسباب قصور عمليات اعادة التنظيم السابقة عن بلوغ أهدافها ، هو عدم وجود تخطيط شامل ودقيق يحدد أهداف وأساليب اعادة التنظيم ، وينظم مراحله واجراءاته ، ان كثيرا من محاولات اعادة التنظيميةكانت تتصف بالفجائية واللا منطقية ، الامر الذى يفقدها عادة اقتناع وتجاوب اعضاء التنظيم القائم ، ومن ثم كانت عملية اعادة التنظيم تبدأ وتنتهى دون أن تترك أثرا ملموسا فى اجراءات وأساليب الاداء أو مستوى كفاءته ،ان قدرا كبيرا من محاولات اعادة التنظيم كانت ترتبط بمناسبة تغيير القيادات الاساسية للتنظيمات الانتاجية أو الحكومية ، ومن ثم فانها لم تكن تصدر عن نظرة موضوعية وتحليل علمى لانجازات التنظيم القائم ومواطن الضعف فيه بقدر ما كانت تنبع عن الرغبة الطبيعية فى التغيير المجرد •

٥ ـ من ناحية اخرى فقد كانت عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر تعانى من مشكلة أساسية أسهمت بدرجة كبيرة فى الحد من فاعليتها ، الا وهى مشكلة التناقض بين متطلبات التنظيم الصحيح من ناحية ، وبين اهداف وامكانيات الافراد من ناحية اخرى ، وتعبر هذه المشكلة عن الصراع الدائم بين فكرة التنظيم باعتباره وسيلة لتحقيق غايات الانتاج والخدمة العامة ، وبين خصائص الافراد واهدافهم الشخصية ، والتى قد تنحرف بالتنظيم عن اتجاهاته الموضوعية ، او قد تحد من كفاءته وفاعليته • ان السؤال الاساسى هنا هو : هل ينشأ التنظيم لمقابلة احتياجات العمل اولا ، ويتم تكييف الافراد واخضاعهم لمتطلباته ، أم يصمم التنظيم بما يحقق احتياجات الافراد ويتناسب مع قدراتهم ونوازعهم الشخصية ، حتى ولو أدى ذلك الى عرقلة الاداء وخفض الكفاءة ؟ ام هل من سبيل الى التوفيق بين هذين النقيضين ؟ (وليس من شك أن عمليات التنظيم الادارى فى مصر لم تتوصل بعد الى أسلوب التوفيق المطلوب) .

٦ ـ كذلك فان من ابرز عيوب عمليات اعادة التنظيم الادارى السابق الالتجاء الى أسلوب الاصلاح الجزئى ، أو ترميم البناء التنظيمى لوحدة معينة دون ادراك الطبيعة الشمولية للتنظيم ، ان اجراء تغيير فى تنظيم مايترتب عليه بالضرورة حدوث ردود فعل يصل صداها وتأثيرها الى العديد من التنظيمات الاخرى التىلابد وان يشملها اعادة التنظيم تحقيقا للتوافق والتناسب بينها ، ان الاتجاه فى عمليات اعادة التنظيم اقتصر فى السنوات الاخيرة على تغيير البناء التنظيمى لوحدات بذاتها مع بقاء المناخ التنظيمى العام على ما هو عليه ، الامر الذى جعل آثار اعادة التنظيم

حبيسة وغير قادرة على الانطلاق واحداث التأثير المطلوب فى الكفاءة والاداء ، ان اعادة تنظيم وزارة على سبيل المثال مع بقاء تنظيمات الوزارات الاخرى على ماهو عليه لا يحقق الهدف المنشود ، بسبب التداخل والاتصال المستمر بين تلك الوزارات جميعا واعتماد كل منها على الاخرى فى انجاز بعض مهامها ، وبذلك فانه على الرغم من احداث تغييرات تنظيمية فى بعض وحدات الجهاز الحكومى أو القطاع العام فان الوحدات التنظيمية الاقل قدرة وكفاءة ، والتى لم تشملها عمليات التطوير واعادة التنظيم تظل هى المتحكمة فى مستوى الكفاءة العام بفعل ظاهرة الاعتماد المتبادل بين التنظيمات المختلفة .

٧ ـ **عامل آخر** أسهم فى الحد من فاعلية عمليات اعادة التنظيم الادارى فى مصر فى السنوات القليلة الماضية ، هو اقتصارها على جانب واحد من جوانب التنظيم المتعددة ، الا وهو البناء العام أو الهيكل ، ان ذلك الهيكل التنظيمى ليس الا اطارا عاما يحدد تقسيمات التنظيم ومكوناته ، ويرسم خطوط الاتصال بينها ، ولكن الى جانب ذلك ـ وقد يكون ذلك اكثر اهمية ـ هناك عناصر أخرى لم تكن عمليات اعادة التنظيم تلقى اليها بالا ومنها :

● **تحديد** الاعمال وتصميمها ووضع معدلات الاداء لها .

● **تحديد** السياسات والنظم العامة التى تحكم الاداء .

● **الاجراءات** والاساليب المستخدمة فى اداء الاعمال المختلفة .

● **معايير** التقييم والحكم على صلاحية الاداء وكفاءتها .

● **تنظيم** الاتصالات والمعلومات ومدى صلاحيتها وكفاءتها .

● **العلاقات** الانسانية واساليب ادارتها وتنميتها .

تلك العناصر التنظيمية الرئيسية لم تكن على اهميتها وخطورتها محل دراسة أو بحث لسنوات طويلة ، كذلك لم تكن محل اعتبار حين الاقدام على اعادة التنظيم ، الامر الذى يقلل من واقعية وفاعلية تلك المحاولات المبتسرة للاصلاح أو التطوير الادارى فى تنظيماتنا الانتاجية أو الحكوميه .

٨ ـ **واخيرا** فان عدم وجود معايير لتقييم فاعلية وكفاءة التنظيمات المختلفة ، وغياب نشاط متابعة عمليات اعادة التنظيم جعل الاهتمام بها اهتماما شكليا محضا لا يصل الى أعماق المشاكل ، ولا يحاول البحث عن حلول جذرية لها .

ونحن اذ نقبل على مرحلة جديدة يثور فيها الاهتمام باعادة التكوين والتنظيم ويستأثر باهتمام الدولة بشكل ملحوظ يجب أن نفيد من تجاربنا السابقة ونعمل على احاطة الجهود الجديدة بكل الضمانات التى تكفل لها النجاح والفاعلية ، والامر عندنا يتركز فى ضرورة البدء بفهم واضح وصحيح لطبيعة التنظيم أيا كان مجال عمله من ناحية ، والاستناد الى أسلوب علمى دقيق فى انشاء التنظيمات ، واعادة تكوينها من ناحية أخرى .

والرأى عندنا ان التنظيم (أيا كانت طبيعته سواء كان شركة ، مؤسسة عامة ، وزارة ، جامعة ..) هو اداة يتم بموجبها تحويل موارد معينة الى منتجات (سلع أو خدمات) من خلال عدة انشطة منظمة ومتناسبة ، يمارسها افراد تقوم بينهم علاقات وصلات متبادلة ، والتنظيم بذلك يتصف بعدد من الخصائص الاساسية لابد وأن تكون محل اعتبار حين تقرير انشائه أو اعادة تكوينه هى :

■ **الاعتماد على البيئة** فى تصريف منتجاتها على الموارد الاساسية اللازمة للعمل والانتاج ، ومن ثم فالتنظيم لا يعطى أكثر مما يحصل عليه ، ولا يمكن توقع انجاز أو أداء يفوق ما توفره البيئة للتنظيم من موارد وامكانيات .

● **الاعتماد على البيئة** فى تصريف منتجاتها (سلع او خدمات) ، ومن ثم لا يجوز انشاء تنظيمات تقوم على انتاج أشياء غير مرغوبة من المجتمع المحيط .

● **التأثر المباشر** بالبيئة المحيطة ، فالتنظيم يستمد اهدافه من اهداف المجتمع ، ويستخدم معايير للاختيار والتقييم تتناسب مع القيم السائدة فى المجتمع .

أخذا فى الاعتبار تلك الخصائص المميزة للتنظيم ، فاننا نخلص الى حقيقة اساسية هى ان عملية التنظيم واعادة التنظيم دائمة الحركة والاستمرار تهدف الى انشاء تكوينات تنظيمية تتعايش مع البيئة ، وتخدم اهدافا تنبثق من الاهداف العامة للمجتمع ، اى ان كفاءة التنظيم تتحدد بدرجة خدمته لاهداف يرغبها المجتمع من ناحية ، وبدرجة التزامه بالقيم والمعايير التى يقبلها المناخ العام او يقدر على استيعابها ، وهذا التحديد لمفهوم التنظيم وطبيعته يقودنا بالضرورة الى مناقشة أسلوب انشاء التنظيم أو اعادة تكوينه ، ونحن ندعو الى الاخذ باسلوب التخطيط التنظيمى سواء على المستوى القومى أو القطاع أو الوحدة .

ويرتكز منطق التخطيط التنظيمى على الاركان الاساسية الاتية :

● **تحديد الاهداف الرئيسية** للتنظيم وتوضيح العلاقات بينه ، وبين التنظيمات الاخرى التى يتعامل معها .

● **الاستناد الى تلك الاهداف** لتحديد الاعمال والانشطة التى ينبغى على التنظيم ممارستها ، وتوصيف تلك الاعمال والانشطة توصيفا واقعيا سليما .

● **تحديد التقسيمات** الداخلية للتنظيم (افقيا ورأسيا) بما يتناسب مع انواع النشاط الموكولة اليه،واخذا فى الاعتبار نوعيات وخصائص الافراد المحتمل الاستعانة بهم فى ممارسة تلك الانشطة .

● **التنبؤ بالظروف** البيئية التى يحتمل أن يمر بها التنظيم وآثارها المقدرة على كفاءته ، وتوفير امكانيات التغيير والتطوير الذاتى بالتنظيم لمقابلة التنظيم وظروفه المتميزة .

● **تحديد أساليب** متابعة وتقييم الاداء وفقا للسياسات والنظم التى تتناسب مع طبيعة عمل التنظيم وظروفه المتميزة .

● **رسم خطوط الإتصال الداخلية** وتحديد مراكز ارسال واستقبال المعلومات بالتنظيم .

● **تحديد اساليب** متابعة وتقييم الاداء وفقا لاسس ومعايير موضوعية وقابلة للقياس العلمى .

● **تحديد مستويات** اتخاذ القرارات ومعايير الاحتكام والاختيار المقبولة .

● **تحديد نوعيات الافراد** ورسم برامج تنميتهم والاشراف عليهم ، وأساليب تقييم الحوافز لهم وتقييم أدائهم .

ان تطبيق اسلوب التخطيط التنظيمى يتطلب بالضرورة التخلص من كل العوامل السابق الاشارة اليها ، والتى أدت الى قصور عمليات اعادة التنظيم السابقة على بلوغ أهدافها ، ولا شك أن السبيل الى ذلك يكمن فى اجراء الدراسات الميدانية الموضوعية ، والاقبال على عمليات اعادة التنظيم بمفهوم واقعى يقوم على الايمان بالفروق الموضوعية بين التنظيمات المختلفة ، والابتعادعن محاولات التوحيد والتنميط غير المجدية ، ولا شك أن الالتجاء الى أسلوب التخطيط التنظيمى يمثل تطويرا أساسيا فى اسلوب انشاء التنظيمات أو اعادة تكوينها ، واذا اتخذنا حالات انشاء الاجهزة المركزية المختلفة — التى تمارس وظائف تتعلق بالتخطيط والرقابة على وحدات القطاع العام — كنماذج للدراسة نجد أن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وقد أنشىء فى مارس ١٩٦٤ بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين ، ويهدف الى الارتفاع بمستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من درجة تحقيق الاجهزة المختلفة لاهدافها فى مجالات الانتاج أو الخدمات ، كذلك نجد الجهاز المركزى للمحاسبات وقد انشىء فى عام ١٩٦٤ أيضا بموجب القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان المحاسبات ، ويهدف الى تحقيق الرقابة الفعالة على أموال الدولة ومتابعة اداء وحدات الانتاج والخدمات ، كذلك تم انشاء الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء سنة ١٩٦٤ ليحقق الاندماج الكامل بين مصلحة الاحصاء من ناحية وادارة التعبئة العامة من ناحية أخرى ، وحيث كان انشاء تلك الاجهزة المركزية لتحل محل تنظيمات أخرى سابقة ، نجد أن الجهاز المركزى للتدريب وقد انشىء فى عام ١٩٦٧ باعتباره هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء ثم انتقلت تبعيته بعد ذلك الى وزير العمل ، والامر الملاحظ بالنسبة لهذه الاجهزة المركزية ان كثيرا من الملاحظات التى ابديناها فى هذه الدراسة عن اسباب قصور عمليات التنظيم واعادة التنظيم تنطبق عليها بدرجة كبيرة ، من حيث عدم وضوح الاهداف أو تداخل الاختصاصات وتميع المسئوليات ، لذلك حين يتجدد الاتجاه الى اعادة تنظيم تلك الاجهزة ، كما حدث بالنسبة لجهاز التنظيم والادارة ، او حين يتجه الرأى الى انشاء أجهزة أخرى تحل محل تلك القائمة الآن أو تتعايش معها ، فاننا نرى أنه يجب الالتزام بأسس التخطيط التنظيمى الموضوعية ، ومن ثم فانه ينبغى توفر المقومات الرئيسية التالية لضمان فاعلية وكفاءة تلك التنظيمات المستحدثة أو المعاد تنظيمها :

● **أن تكون هناك حاجة حقيقية** لقيام التنظيم او اعادة تكوينه ، وانتتوفر درجة كافية من الوضوح فى الاهداف التى ينشأ من أجلها .

● **أن تكون** الحدود واضحة وفاصلة بين اختصاصات التنظيم الجديد وبين اختصاصات غيره من التنظيمات القائمة ، وأن تتحدد المسئولية لكل من تلك التنظيمات تحديدا دقيقا .

● **أن يتناسب** المستوى التنظيمى للجهاز مع أهمية أهدافه وحجم مسئولياته بحيث يرتفع هذا المستوى بزيادة خطورة الاهداف وضخامة المسئوليات .

● **تناسب التقسيم**الداخلى للتنظيم مع الواجبات والانشطة التى يجب عليه ممارستها وصولا للاهداف المحدودة ، بحيث لا تتداخل الاختصاصات أو تتوزع المستويات .

● **توفر معايير** لتقييم انجازات التنظيم الجديد ، وتحديد مدى كفاءته فى تحقيق الاهداف التى أنشىء من اجلها ، كذلك توفر أساليب لمتابعة مدى ملاءمة التنظيم للظروف البيئية المتغيرة .